

中國評論

民國三十一年一月十日出版

第七期

社評

檢討憲政的準備瞻望行憲的將來

專論

民主質疑

從貪污說到官僚資本的罪惡

擊破行憲的絆腳石

——評省縣自治通則草案第二章實施程序

根據蘇北各縣沿革論今後縣

治之設置

贈閱

改善行政公文寫議

從殖民之反時代性說到移民

之合理化

筆隨

六一軒隨筆

景昌極

楊鎔緯

劉漢宗

朱廣福

成錫祥

林禮用

正之

發行 徐漢豪 主編 陳止一

國立北平圖書館藏

經濟部上海區燃料管理委員會

南京辦事處公告

查三十六年十二月首鄰公教人員煤球差價業經核定為每市担國幣捌萬一千五百元希各機關學校彙總列冊連同該月份配購票正副收據派員向本處洽領並於三十七年一月二十五日為截止日期除呈報外特此公告

農林部無錫農具實驗製造廠精良出品目錄

念五匹冷送柴油引擎	耕	耘	機	人	力	外	輪	脫	穀	機
念匹冷送柴油引擎	雙	用	耕	人	力	內	輪	脫	穀	機
拾六匹冷送柴油引擎	單	用	耕	人	力	單	內	輪	脫	機
捌匹冷送柴油引擎	二	段	式	畜	力	力	脫	穀	邦	機
伍匹冷送柴油引擎	齒	輪	式	十	二	吋	邦	邦	邦	浦
肆匹火油引擎	割	切	式	十	吋	邦	邦	邦	邦	浦
肆匹橡皮磬穀機	山	芋	切	四	吋	邦	邦	邦	邦	浦
拾肆吋橡皮磬米機	搖		麵	雙	人	手	搖	吸	油	邦
單型碾米機	壓		草	手	搖	撒	二	吋	管	浦
雙型碾米機	草		繩	手	二	吋	管	管	子	浦
雙型碾米機(連掛脚)	風		包	十	吋	管	管	子	子	子
小型碾米機	動		力	四	吋	管	管	子	子	子
自動選擇米篩機			脫							

廠址：無錫周山浜長甯橋 電話：二六二號 電報掛號：六五九三號

社 評

檢討憲政的準備瞻望行憲的將來

每逢新年，都有關於新年的希望，也都有關於歡迎新年的文章。一年如此，年年如此。人們也許因為過去的希望始終沒有達到，而境况反一年不如一年；於是，對於新年的興趣，便因此逐漸減退，而歡迎的熱忱，也因之一年差似一年了！

新年伊始，氣象更新，似乎不應該說這些不易入耳之言，以煞風景；但如祇求好聽，不顧事實，則往年元旦的文章，未嘗不可以重行翻版，又何必多此一舉，浪費腦筋呢！

不過今年却大不相同。因為今年是行憲年，除了照例歡迎新年外，還附帶着歡迎行憲，這是應該比較往年覺得歡欣愉快的。

行憲的準備，是憲法公布以後的重要工作。自去年元旦公布憲法以來，一年之中，政府努力圖治的決心，和開放政權的誠意，是不能加以抹煞的。不過，事與願違，其結果，總是不能盡如人意。唯其不能盡如人意，更應當詳加檢討，以為將來改進之參考。

我們不妨在行憲的開始，先檢討一下準備的工作：

制憲以後，第一個準備工作，便是制定行憲法規。

立法院依照憲法實施準備程序，在規定三個月期間內，將應行制定的法規，如期完成，不能不認為相當的努力。可是也還難免美中不足的地方。所謂美中不足，在各院組織法方面，尤為顯著。例如：司法院組織法中，裁去了現有的最高法院，行政法院；而代以民事庭，刑事庭，及行政裁判庭。考試院組織法中，將現行考選委員會縮小為考選處，（關於此點另詳拙著「論行憲以後之考試制度」，見本刊第二三兩期）監察院組織法中，廢除現行監察使署之制度。

組織之變更，與制度之興革，原應隨時斟酌實際需要，分別規劃；但如距離事實太遠，則未免窒礙難行。所以上項法規公布以後，識者都以為不妥，紛紛為文論述。而上列三點，也終於因此分別修正，重行公布了。修正條文，是否允當，不在本文討論範圍之內；可是，法律在制定公布以後，倘未施行，即加修正，似乎總不如在未公布以前，妥為研究，來得慎重週詳，一勞永逸！

立法委員雖然大都是專家，然而專家却未必皆是立法委員。所以與其制定以後重行修正之多此一舉，不如先將草案公布，以供立法委員以外之專家，共同研究，發表意見，然後再完成立法程序。則集思可以廣益，錯誤總會減少的。

我們希望行憲以後，凡有專門性質之立法，不妨早為準備，廣徵意見，以免朝令夕更，徒然增加無謂的紛擾！

準備行憲的第二步工作，是改組政府。

改組政府是為了一「擴大民主的基礎」，經過幾個月的努力，在折衝和讓步的過程中，終於將政府改組成功了。以事實言，當局的委曲求全，與各黨的相忍為國，原都是無可疵議的。祇是改組的方法，尚有難免令人失望之處。

擴大民主基礎，本是一種艱鉅的工作，在匆促之間，誠然不易達到圓滿的結果，但至少應該自下而上，由地方而及於中央，才能算是從根本做起，也才能符合所謂「擴大基礎」的意義，想來當不是祇憑增加幾個委員，調動幾個部長，所能完成任務的。

然而，過去的所謂政府改組，便在協商的過程中，用「增加」和

「調動」的方式，辦理完竣了！

「少數」的「增加」，和「局部」的「調動」，能不能算是「擴大」了「民主」的「基礎」呢？

在十九世紀以前，歐美民主政治，曾發現過所謂「分贖制度」(System of the spoils of office)。那是說：代議制度的政黨政治，推行不良，政府為政黨所操縱，一切都由政黨去分配。尤其是側重在權利的分享，而不重民意的歸趨。這是在歷史上已認為落伍，而應當淘汰的不良制度。合理的民主政治，絕不應發生這等現象。

我們為準備行憲而改組政府，自然談不到犯此流弊，但行之不當，有時或難免引起人民的誤解。這在「無則加勉」的範圍內，也還是應當予以深切注意的。

今年是行憲年，也就是實施憲法的第一年。憲法是根本大法，我們希望凡百設施，也都能從根本做起。

實施憲法的第一議題，當然是建設新的行憲政府，而新政府的建立，仍不過是從現在的「過渡政府」，改組而成。我們希望這次的改組，能真正表現出一些民意，不要再像以前之舊具形式。

準備行憲的第三個重要工作，是國民大會代表之選舉。

這次選舉，在辦理的過程中，已經覺得選民缺乏熱忱和興味；我們曾在上一期的本刊，詳為論述。而選舉以後，更有一點很容易引起人民的誤會與失望，那便是關於提名的限制。

提名原是國民黨容納其他友黨的良好辦法，同時也不違背民主的原則，以各黨合作的立場而言，本不應加以批評；但因選出的結果，不能為提名時之預期，而用限制的方法，強迫退讓，則未免近於勉強。

何況，命令並不能順利執行，反而引起一班已當選而不願退讓者的反對，縱使運用手段，使其就範，而反對之聲已出，將來各黨選補的代表，也未免覺得索然寡味，無甚光彩。至於一般人民，則更將因此發生不良的印象，引起對整個選舉的輕視與懷疑。現在立法委員即將選舉，我們希望不再蹈過去的覆轍。

政黨政治，已為現時民主政治所必需。為期行憲以後能達真正的民主起見，我們更希望加強政黨的素質，提高政黨的道德。加強黨質，要做到每一個黨員都能服膺各該黨的主義，都能擔當一部份的責任。提高黨德，要做到每一個黨員都能振作自己的精神，尊重友黨的地位。而政黨本身，尤須貫徹其政策，實現其政綱。拿具體的事實，來代替無味的宣傳；以良好的成績，來爭取民衆的信仰。夫如是，則將來辦理選舉，絕不會有過去的不良現象，而民主的舉步，也才可以逐漸走入正軌。

以上三點，既皆卑無高論，亦且簡而易行。我們相信：政府既已具向善之決心，當必有從諫之美德。如能於行憲之初，注意及此，分別改進，則不獨我們所引領企望，或亦大多數人民所翹首期待者也！

(止一)

本 刊 第 二 期 目 錄

社 評	總動員法案公布以後	周蜀雲
專 論	政黨與政爭	黃欣周
	中國問題的中心	徐漢豪
	民主的基本認識	齊植璐
	開放對日私人貿易問題之檢討	陳止一
	論行憲以後之考試制度(上)	
	六一軒隨筆	

本 刊 第 三 期 目 錄

社 評	說與做	余文豪
專 論	我們需要哲人政治	齊植璐
	急切需要的幾項政治經濟改革	丁澤初
	我也贊成普選緩辦	符初
	論中國經濟病態之癥結	關鏡
	民主政治的人事行政	景昌
	中國文章之善惡與壓卷作	陳止一
	論行憲以後之考試制度(下)	之一
	六一軒隨筆	

專論

民主質疑

景昌極

作者一向對於所謂民主政治抱懷疑的態度。在十幾年前曾經公開地主張開明專制，（見時代公論雜誌）現在也還是如此。在這個年頭反對民主。簡直是冒天下的大不韙，未免太不識時務。其結果，怕不自討沒趣，正和在專制時代，反對君權一樣。幸而一般民主政治家都還標榜言論自由，我們爲追求真理計，正不妨託庇於言論自由的旗幟下，像小學生一樣提出些幼稚的問題來，恭候識者的解答。

一，正名定義

現在所謂民主，不知是否西文德謨克拉克西的譯名。如果是的，那就遠不如仍譯民治來的妥當，可以和民有民享民族民生等，劃清界限，不相混淆。如果不是，那就兼含民有民享等義，而應改稱民主主義。照一般的解釋，似乎是偏於上一種，作者也姑且以這種解釋爲目標而提出質疑。

第一我要問民主或民治的特點是什麼？是普選或官吏民選嗎？是尊重民意或民意機關的建立嗎？是議會制度嗎？是政黨政治嗎？是有尊重人民基本自由的憲法嗎？是人民能使用選舉罷免創制複決等權嗎？是機會均等嗎？是多數表決嗎？究竟那一項或那幾項是民主之所以爲民主必不可缺的特點，換言之，即缺少了那一項或幾項即爲非民主。

其次，我們再問，非民主是什麼？即民主的反面是什麼？是君主嗎？是獨裁嗎？是貴族專政，一黨專政，階級專政，少數人專政等等嗎？專政的意義怎樣，也應該說明。

二，普選與民主

最近報載奧國外長某氏說：民主的要點是：「讓人民選擇統治自己的政府。」這很可以代表現時一般民主政治家是見解。假如再問，人民怎樣去選擇自己的政府呢，很自然的答案，是實行普選。普選的意義，是讓會議員的民選，自治人員保甲長等的民選，總統乃至地方官吏的民選等等。總統之類的民選，是由人民直接選出來的議員或國大代表之類再選，可以說是間接民選。普字的意義，是凡成年的男女，未經褫奪公權的，都有相當的選舉權和被選舉權。

照上面的解釋，「普」字已經有點名不實，因爲未成年的和褫奪公權的男女，也未嘗不是人民。而一般成年的良民，也只能相當的選舉權和被選舉權，而不能盡有一切，還須受其他種種資歷的限制。

一般對於資歷的限制，都認爲是必須。未成年和瘋癲罪犯等人，何以不能有選舉權和被選舉權呢？自然是知識不够或道德不够。勉強叫知識不够或道德不够的人，參加選舉或被選，不是被人操縱，便是操縱別人，便失去選舉原來的宗旨，而把事情弄得一團烏糟。掉一句文，叫做「賊夫人之子。」撒一句村，叫做「開窮心，活現形。」

那麼，我要問現在的普選，尤其是中國的普選，資歷的限制是否已够嚴格？一般參加選舉的人，知識和道德是否都够水準？是否不是被人操縱，便是操縱別人？是否虛妄多端，笑話百出而把事情弄得一團烏糟？我怕凡是稍有天良的人，都不好意思，打起官腔，來一個否認吧！

假如把資歷的限制加嚴，譬如說，國大代表立委監委等，只限於有大學畢業程度的人，才有選舉或被選舉權，一般人民只能選鄰近十戶上下的甲長，而被選的甲長，必須有小學畢業程度，在並無一人合格的時候，只有附隸于鄰近之甲，再由甲長選保長，保長選鄉鎮長等等。這麼一來，自然要合理許多，也免得過份地勞民傷財，種種流弊。然而這與普選的普字，已是愈趨愈遠了。

可知所謂普選是不可能而又不要。勉強去行，只有虛妄，欺騙，演成種種傀儡登場的醜劇。假如有人堅持普選是民主的特點，那我要問民主是否可能而又必要了。假如說，應該以資歷限制很嚴的選舉，代替普選，而資歷的決定，有待於考試或銓敘，以嚴格的考銓，培植選舉的根本，仍不失為民主。那麼，這種民主似乎比普選的民主要合理些。

三，競選與道德

主持政治的人，不但需要知識，尤其需要道德。柏拉圖和孔子等所主張的哲人政治的或賢人政治，是千古不磨的政治理想。「不仁而在高位，是播其惡于衆。」是人類的最大悲劇。知識能力的鑑定，還可以假手於嚴格的考銓，得其大體，至於道德的好壞，考銓的方法，也有時而窮。不過吾們可以相信老子書上的話：「夫唯無以天下爲者，若可託天下。」這便是說，不徇假公濟私，熱衷奔競的人，反可以把政治的重擔，託付給他。反過來說，「悠悠風塵皆奔競之士，」在奔競之士裏，我道德高尚的人，似乎很難。

歷來奔競之士，也多有爲生活所迫，功名之念所激的，不是全無廉恥。所以免不了，昏夜乞憐，託人推荐，「足將進而趨，口將言而囁嚅。」而現在的民主政治家，卻連這一點廉恥心都要徹底打破，提倡自吹自擂的公開競選。這在一些潔身自好愛惜羽毛的人，似乎都要望而卻步。比起從前的君主拿科舉場屋牢籠天下才士，似乎更覺難受。

我覺得競選，無論是公開或秘密，總不值得提倡。雖不必法律上明文制止，至少社會上應養成一種鄙視競選的風氣。「得道者多助，

「大家都不奔走請託，自然可以選出比較高尚的人來。愈是奔走請託的人，大家愈不該選他。有這種鑑別力的人，方不愧爲選民。」

最可怪的，一般現任官吏，也公然參加競選。要說他們都不利用現有地位去把持操縱，只有劉阿斗晉惠帝，可以相信。似乎中國之大，人才止此，或者「有飯只許我吃。」這豈但有寡廉鮮恥的嫌疑，更造成貪得無厭的風氣。

四，民治與民享

「民有民治民享」，是美國政治家提出來的口號。民有是一句空話，至少現時沒有人反對，也就毋庸置議。民治和民享，輕重之間，很要分別。我覺得一般人民最需要的是民享，是國利民福。消極方面，是社會秩序的保障，是幾種基本自由，例如身體自由，營業自由，言論自由，婚姻自由，財產自由等等，自然以不侵害他人的自由和妨害公共福利爲限度。誰能維護人民這些基本自由的，人民自然會擁戴他，不管他是君主也好，貴族也好，政黨也好，議會也好，至於說，要自己來作主，來參與國家的政治，我敢說，至少中國人裏面的大多數，是不感覺興味，而認爲苦事或可笑的。

果使國內的知識階級，或有政治興趣的人，都能獲得充分的言論自由，造成健全自由的輿論，而政府諸公，也能效法英美政治家的風度，維護輿論，尊重輿論，服從輿論，到了自覺爲輿論所不容的時候，知難而退，推位讓賢，也就算是間接的民治，充分的民主精神了。假如說，籍普選來測驗民意，那麼，一般人民對普選不感興趣，而需要上述的基本自由，這便是民意，幾乎是不待測驗而知的。反對官吏的貪污，希望嚴懲貪污的官吏，取消苛捐雜稅，強徵壯丁等等，也幾乎是百分之百的民意。政府對於這類顯然無疑的民意，不肯切實奉行，還說要籍普選來測驗民意，豈不是騎驢覓驢？豈不要被人民懷疑爲掩飾耳目敷衍國際的無謂舉動。

五，多數表決與專制獨裁

本來德謨克拉西一名，含有取決多數的意思。取決多數，是否可

能，大是疑問，姑不論尼采一派的說法，多數的意見，每每是錯誤的，果真講理，以多暴寡和以強凌弱，是一樣地不妥。吾們還要問，多數的意見，如何取得。森開會時候舉手或投票來表決嗎？開會的提案，表決等，每每被主席團操縱，無可諱言，往往在表決時多數無成見的人，徘徊于舉手不舉手之間。也有會場上舉手而後意見變更的。一時間多數人的意見，和少數人長期考慮後的意見，那一個更可靠，很是問題。大會中每有小組審查會的組織，這似乎已在暗地修正取決多數的原則，而以少數專家來操縱多數。

人數一多，開會為難，多數意見的取得，也更為難，於是乎不得不有代議制和政黨之類，來濟其窮。代議是否合理，可能到什麼程度，也大是疑問。一個人的意見，前後尚且不能一致，自己尚不能代表自己的時候，何況請別人去代。父子兄弟，尚且多有不能相代的時候，何況由于黨派，人情，威脅，利誘等關係選出來的議員。古今來最能實行德謨克拉西的，莫如古希臘的雅典。雅典公民只幾萬人，尚且弄得一團烏糟。大哲蘇格拉底，便犧牲在裏面，他的弟子柏拉圖便深知他的流弊，而提倡哲人政治。

提到專制獨裁，現時已和「獨夫」一樣，變成惡意罵人的名稱。改稱專政，似乎來得和緩一些。改稱「乾綱獨斷」，「匠心獨運」，又不免有詭譎恭維的意味。總之，讀者不應為虛名所障混，但須問其實際內容如何。

從生物學看，從人類社會看，從歷史上的經驗看，人類團體的事務總歸需要，而且免不了有獨斷的領袖。有機體神經系的構造，蜂蟻社會的組織，是人類團體很值得參考的榜樣。家庭裏子女應該服從父母，學校裏學生應該服從師長，軍隊裏兵士應該服從長官。便是英美那樣民主的國家，在戰亂時，也不得不授權他們的領袖，獨裁獨斷以收所謂「指臂之效」。歷史上最開明的時代，莫不賴有開明的領袖統治一切，像雅典的派立克利斯，中國的唐太宗，是最好的例子。都足以證明開明專制是最合理的政治。

專制而加以開明，便已含有集思廣益，俯順輿情的意義。史稱「房玄齡善謀，杜如晦善斷」，國家大事不應該找善斷的人讓他去獨斷像請舵工把舵，請醫師診斷一樣嗎？周官小司寇的遇國之大事，則致

萬民而詢，子產的不毀鄉校，培植輿論，漢以來開明君主的開言路，尤諫章，付廷議，不也正是所謂民主作風的表現嗎？

照上面所說，代議政治，已經是少數政治的變形。一黨專政，更顯然是少數專制。少數專制的嚴酷，流弊遠過於一八專制。求大公無我或公私兼顧於個人，比求已於一黨一族，容易得多。我們只要把日本的藩政時代和維新以後，蘇俄的現時政治和革命以前，比一比，看人民的自由在什麼時候較有保障，便可知道。

西文裏所謂「Benevolent Despotism」一般譯為開明專制。其實照字面翻，應作利民專制。開明云云，應譯為Rational。能利民的，還未必能開明，還未必滿足開明人士的理想，然而已經可以受一般人民的衷心愛戴。若再能開明，便無不能利民之理，而且還可以監察民主作風之長而去其弊。

六、當務之急

話雖如此，作者也並非大開倒車的復辟黨人，或希望有真命天子出世的無知愚民，也決不至於主張推翻現行的憲法，而恢復舊有的形式。這是一樣地不可能而也不必要的。謹提出三點，當務之急，作為本文的結束。

一、廢止所謂普選，而以嚴格的選舉代之。不但要嚴格地限制被選權，同時要嚴格地限制選舉權。自然所謂限制，應着眼於知識技能品行，而不問種族財產黨派性別等。一般地說，機會依舊是均等的。各級議會的代表或委員名額應儘量減少。

二、暫以數十年的時間，強迫推行普及教育，數十年後，全國無文盲，那時四權的行使，也才有力。文盲的人會不但不許從政，並且不得當兵。庶幾軍閥的覆轍，不致再蹈。

三、同時政府要推行一種特殊教育，來訓練自己和自己的黨徒。效法先進國政治家的風度，來為民表率。先來一個自我檢討，做幾件挽回民心的事業，如嚴懲貪污，勵行考銓，制止橫徵暴斂之類。「政府要有能。」先要有檢討自己，約束自己的「能」。其次要有了解民心，收拾民心的「能」。其次要於必要時可以專制的「能」。又其次要有可以專制而不願專制的「能」。

【完】

從貪污說到官僚資本的罪惡

楊鎔緯

(一)

羅素說「貪財是中國人的惡習，其他國家也有，但別國人的貪財，貪在明處，中國人貪在暗處，人人嘴裏都說我不要錢，但在事實上，無論大事或小事，幾乎無一日無一處無一事不極端表現其貪財」(見本年七月廿日大公報朱福奎之「貪污與經濟關係」)

魏德邁以美國杜魯門總統代表資格，公告世界「中國政府官員貪污無能，聲名狼藉」

蒲立德雖號稱為中國之友，但其訪華觀感，直言「在一九二七年以前的中國海關，廉潔能幹，本是世界上數一數二的」，「現在却大都在等待機會從事揩油」，「沒有一些微小的事情，不受貪污浸染」。

現在人人都說我國貪污之成因，由於公務人員薪給過低，在薪金不足以養廉方面，固有其可想的理由，但貪污之鉅大案件，偏偏發生在薪水高的機關，如行總及海關之待遇素豐，人人視為公務員中之優差，但行總及海關之集團貪污案件，特別有聲有色。則貪污與薪金高低，有何因果關係？又有人說君子喻於義，小人喻於利；但事實上也不盡然，蓋現在之貪污，表現其技術巧妙而數額特大者，偏偏為受過高等教育之士，孔子謂「學而優則仕」。似乎仕之優者，非其治國之學優，而為「貪污之學優！」如行總及海關貪污案中之主角，多屬高等知識階級之流！斯文掃地，予欲無言！

(二)

社會上的人認為「現在多數官吏都在貪污犯法，但祇要不成案」，則優哉游哉，惟我獨樂，為所欲為，此「犯法不成案」之秘訣，就是貪污技術之巧妙處，他如現在已經檢舉的貪污案件，只可說是貪污技術之拙劣者！及不幸者！其餘腰纏款款億萬，逍遙法外的，觸目皆是，且因其直接的或間接的握有政府實權，兼之操縱國家經濟官官相護，狼狽為奸，睥睨一世，主宰全國，而形成國中之優越集團。此何物也？曰無他，即世人所謂之「官僚資本階級」是！

構成官僚資本之因素不外(一)貪污，(二)枉法，(三)利用權勢地位，(四)避免國家賦稅。這四點可以說是官僚資本累積之要件，但尙嫌籠統，如再加分析則可列為以下各端：

- a 直接或間接剝削人民膏血之所得
 - b 直接或間接買賣官職位之所得
 - c 強佔公有或國有財產為私有財產之所得
 - d 壟斷企業與民爭利之所得
 - e 買賣公物，收受回扣餽送之所得
 - f 利用公款公物，以作私營行為之所得
 - g 「事不關，沒錢賺」，遇事掀風作浪，破壞攻擊，以達到「事關賺錢」之所得
 - h 剋扣抑留部屬薪俸福利金等之所得
 - i 利用政府秘密消息而圖私利之所得
 - j 官商勾結為奸之所得
- 上面各種「所得」，恐不須解釋，而人人一望即可明瞭其中意蘊，而其集貪婪、腐敗、兇暴、醜惡之大成，實已無可諱言，故謂「官僚資本階級」為「犯法不成案」之幸運兒，實不為過！

(三)

官僚而兼資本家，得以睥睨一世，主宰全國，誠屬天之驕子！其資本之累積，固有其「犯法不成案」之秘訣，實非常人之所能！且既成「官僚資本階級」後，其運用資本之技巧，又更超人一等，觀其資本之運用，多屬下列方面：

- (1) 窮奢極侈
- (2) 買地置產
- (3) 投機囤集
- (4) 存款國外
- (5) 非法營謀，非法營謀，又可分為下列數種：

(a) 買賣金鈔

(b) 買賣不許進口之奢侈品

(c) 圖謀政治的或軍事的更大野心

上述之「窮奢極侈」，不僅浪費國家有用而缺乏之物資，尤足以破壞人民傳統節約之美德！「買地置產」，則更造成「貧富不均」之階級對立！「投機囤集」，則足以掀起經濟之狂瀾，而威脅國民之生活！「存款國外」，則加強國家之經濟破產，而增添帝國主義者侵略之實力！至「非法營謀」，則其弊害更非一言可盡。如「買賣金鈔」本屬經濟緊急法案所禁止，但官僚資本階級可以透過法案，暗中營謀毫無忌憚！而「買賣不許進口之奢侈品」，則尤屬荒謬。根據監察院十月之消耗外匯報告，謂宋前院長把六百萬美金，九億美元的抗戰剩餘國庫，大半消耗於「非建設物資的進口」，此種進口品，即不能認為沒有問題！再者，上海與官僚資本有關係之公司，其輸入法所禁運的奢侈品，如「冰箱」「無線電機」「汽車」「化粧品」等更屬司空見慣！真不知消耗了國家多少有用的外匯！喪失了國家多少難以回復的元氣！至於「圖謀政治的或軍事的更大野心」，言其害，則尤足以顛覆國家而有餘！過去與現在政治上及軍事上之野心人物，幾無一而非官僚資本階級中人，當其在位，則瘋狂的括削，以填塞其無底的慾壑，一旦失位失勢，則往往憑藉其累積的貪污資本在各種不同的角落裏，利用有隙可乘之機會，掀起政治的或軍事的風波，以求野心之

擊破行憲的絆腳石

劉漢宗

評省縣自治通則草案第二章實施程序

在憲法生效的前夕，國民政府根據選舉總事務所報告：選出國民大會代表，已超過總名額三分之二，而下令於三十七年三月二十九日召開國民大會。一般人士預料中國的憲政，於三十七五月份，將告完成。

但是在行憲的前夕，曾看到內政部擬具的省縣自治通則草案，已

實現。當今政局之不安，國運之垂危，謂非官僚資本之作祟，其誰信之！

(四)

官僚資本階級的構成，純然建立於「犯法不成案」之基礎上面，若我國果由憲政而真正實行「法治」，則此輩逍遙法外之「漏網之魚」，烏可任其橫行！且其作惡多端，今後若更利用其權勢資本，以收買一部分無知無識之愚民，假冒民意，製造輿論，以淆亂是非黑白。則其後果，誠非吾人所能想像！現值行憲之始，政府應當提高警覺，人民尤應知所警惕，共起匡正，以期掃盡妖氛，重見天日！然而，只憑空言，仍舊是無裨實際，我們不妨提出幾個最低限度的要求以供大家的商榷！

(1) 澈底嚴查並沒收官僚資本階級之財產

(2) 嚴刑峻法之糾正

(3) 建立官商不可合一之理論

(4) 剷除利用職位揩油剝削之惡習

(5) 改善公務人員之待遇

(6) 嚴密會計制度並普及於事業機構

貪污為政治之毒，國家之恥，今後憲政開始，欲建立健全行政制度，肅清貪污，剷除「官僚資本階級」，實為第一要政！

經行政院三十三次會議修正通過，呈請國府送請立法院審議。該項草案第二章實施程序，雖然僅僅四條，却不免擔心它成為憲政的絆腳石，而將使憲政的實現，發生了嚴重的阻礙。現在且讓我把原文抄錄於次：

「第六條 凡一縣完成左列事項時，即實施縣自治：(一) 警衛

辦理完善：(二)財政整理完竣；(三)戶籍登記辦理完竣；(四)地籍整理完成。

「第七條 凡一省所屬之縣，有半數以上完成自治時，即實施省自治。

「第八條 前兩條省縣自治事項，應由各該監督機關負責考核，其已令規者，分別呈請國民政府及行政院核定實施日期公布之。

「第九條 省縣自治日期確定後，各省應依左列次序，分別進行：(一)召集省縣民代表大會，制定自治法；(二)選舉省縣議員，成立省縣議會；(三)選舉省縣長，改組省縣政府。

任何人看到上面的條文，都會感到其立法根據是脫胎於建國大綱的原則而仍然是循着舊日所謂「軍政」「訓政」「憲政」三時期的順序；可是，社會在時時變動。任何一個良好的政綱和政策，也不能行之二十餘年毫無改變。何況所謂「訓政」的成績，給予國人的印象，又是那窮惡劣！而主持訓政者所一手制定的訓政時期地方自治實施綱領，其中所應做的事情，究竟做到了幾分，更成爲嚴重的疑問。就拿建國大綱所規定的訓政時期應該完成的七件大事來說，——「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫道路修築成功，人民會受回使用訓練，完畢其國民義務，實行革命主義，——」可算是一件也沒有辦好。到如今只落得全國政治愈弄愈糟，農村經濟愈益破產，再加上官吏貪污，土劣橫行，盜賊蜂起，哀鴻遍地。幾乎將整個的中國，變成了黑暗的地獄！於是共產黨便乘機而起，問鼎中原。國民黨在此國本動搖之際，毅然捨棄了建國大綱的成規，結束一黨訓政，要求國人合作，以奠定民主政治之基礎。並於三十五年十二月召開國民大會，集各黨各派與無黨無派於一堂，容納各方意見，制成了神聖的中華民國憲法，決心實行憲政，以求挽救頹風。當局有這樣的勇氣，迎合時代潮流，不能不令人感到興奮。可是省縣自治通則草案頒布以後，又未免使人覺得故態復萌，大開倒車了。

不待訓政完成而提早制定憲法，就期施行，在原則上，已經捨棄了建國大綱的成規。這種舉措，可算是完全順應時代環境的迫切需要。但是，憲法的實施，必須整個的條文，都要生效，萬不能似是而非

，或是枝枝節節。同時，行憲的要義，也要貫徹到中央與地方，真不能偏重在那一部門。如果照省縣自治通則草案第六第七兩條的規定，則憲法的精神只能實行於中央，而不能貫徹到地方。而且，更不知道那一年才能實現憲法所規定的省縣自治！

我們更加懷疑的，便是：憲法的制定與施行，倒能擺脫了建國大綱的成規，爲什麼省縣自治之實施反不能脫離訓政時期的窠臼呢？

三十五年十二月二十日，中央日報社論，述及實施省縣自治條件，已由十四項減爲四項，認爲已經比較容易辦到。項目減少，覺得比較容易，在邏輯上當然未可厚非；然而，就事論事，當更不能從歷史的教訓。訓政二十年來，十四項中，一項沒有辦好，那麼減爲四項，難道即馬上可以完成嗎？實施自治的條件既不能完成，則自治便談不到了。

起草省縣自治通則草案的人，大概認爲省縣在實行自治以後，警衛也，財政也，戶籍也，地籍也，一樣都不能辦理；所以要先完成這幾樣工作，才能實行自治。其實，反過來想一想，二十年來的「官治」，並沒有完成這些條件，其所以未能完成的原因，難道即不能說是由於「官治」之故嗎？經驗既然告訴我們：官治不能完成，又何必一定不肯交給自治的政府去辦呢？我們相信省縣之自治，必能比官治有力量，必定比官治能做事，二十年官治未能完成的工作，他們一定可以完成的。反之，如果認爲自治政府沒有力量，則根本即不應當有自治制度之存在，而憲政以自治爲理想，更不能自圓其說了！

根據省縣自治通則草案第九條：關於縣自治事項，由省政府負責監督考核，省自治事項由行政院負責監督考核；合乎第六條第七條之規定，方呈請核定，公布實施日期，從理論上言，這種規定，仍含有「訓政」的意義，去憲政的精神，似乎很遠。從事實上言，現在的省縣長官，平時並未曾予人民以太好的印象，一旦實行自治，恐怕現任省縣長官，未必都能當選自治時期的省長縣長，這些人對於這一點，當然是徹底明瞭的，也正因爲徹底明瞭，所以爲保全現有的權力與地位起見，便不會希望自治施行之太快，因此，他們對於實施自治規定的事項，故意拖延着不肯完成，也並非不可能的事了。進一步說，即

使在縣府有開明能幹大公無私的縣長，真能在短時間內，把全縣的警衛財政戶籍地籍都辦得很好；可是，又有誰能相信負責監督考核的省政當局，也能這樣開明，而怕核定自治以後，動搖了他們的地位呢？軍閥時代，往往有些賢明的縣長，因「不識相」三字，而受調職或免職處分的，現在的局面，雖屬不致如此，可也無從担保其絕不可能！

由此看來，省縣自治，將被這程序的規定，拖延着不易實現了。

省縣實施自治的條件，不能完成，則省縣自治法，也就無從制定。那麼，中央政府已經依憲法選出了總統，五院也根據憲法分別改組，以實行憲法所賦予的權力；而地方政府却仍舊是依然故我，難道能說這種情形不與憲法的精神相違背嗎？而且，一省一縣之政治不好，就會影響到全國，如果大多數的省縣都不好，而僅憑中央政府的單獨努力，也還是不容易負起復興建設的責任的。

根據蘇北各縣沿革論今後縣治之設置

朱廣福

可乎？

民國以來，蘇北設縣三十有三，在舊日長淮以南者，曰淮陰、淮安、阜甯、鹽城、寶應、高郵、江都、儀徵、六合、江浦、泰縣、興化、東台、泰興、如皋、靖江、南通、海門、啓東，共十九縣。為明瞭各縣設置時代及地域分佈，列表於下，以觀其始。

淮南蘇北各縣建置沿革表

古代建邦國以土圭，度地而制邑，分爲公、侯、伯、子、男五等以領其域，凡人民城郭，山林川澤，田疇道塗，各無其理，所以衛王畿而敷教化也。春秋戰國之世，攻弱兼味，諸侯之地開拓日廣，而田野有不治，溝洫有不興者矣。秦併天下，郡縣之制以興；自此以後，或爲郡，或爲道，或爲軍，或爲府州，沿革不同，大抵衍秦法以縣爲基本治具也。然秦之縣大，漢之縣小；六朝之縣小，唐之縣大。秦時淮南江北之地，據漢地志僅兩縣：曰廣陵縣，淮陰縣；漢則廣陵屬縣？曰廣陵、江都、高郵、平安，（今寶應縣）其他有海陵縣，（今秦縣）與縣，（今儀徵縣）鹽漬縣，（今鹽城）棠邑縣，（今六合）皆屬臨淮郡；由疎而漸於密也。六朝南北兵戈，設置頻繁，漢之海陵縣至東晉而爲郡，屬縣五：建陵，臨江，如皋，襄海、蒲濞，宋復增設臨澤一縣爲六縣；齊又增齊昌，海安二縣。隋唐諸縣皆併入海陵，由紛而次於整也。大抵南唐北周以後，各縣建置始略具近代之規模。此其大概也。然縣小，則政煩，縣大則難治，制邑者亦相其宜而歸于理

草案程序的規定，阻礙性如此之大，實不能予以忽視，其對實施憲政的威脅，則更如夜深僻巷的絆脚石，很容易使人失足絆倒。我希望能代表民意的立法委員，看出這一個陰影，予以剷除，使剛出生的憲法，能平安走出這狹窄的巷口，踏上光明大道，閃射光芒，讓中國四萬萬七千萬同胞，都能得到一些溫暖！

最後，我想對省縣自治實施程序提出一點具體意見，以作本文的結束。

訓政時期省縣未完成的事項，都一齊交給省縣自治政府去辦，現在祇須規定：凡一縣轄區有三分之二以上能行使治權，即實施縣自治；凡一省轄區有半數以上能行使治權，即實施省自治；分別召集省縣民代表大會，制定自治法，選舉省縣議員，組織省縣議會，選舉省縣長，成立省縣政府。至於與省縣自治有關的法律，如省長省議員選舉罷免法等，更應當提前制定，早日頒行。

江都縣 戰國屬楚，爲廣陵邑。秦廣陵縣，西漢爲廣陵、江都、與三年，復立江都縣；隋唐以來爲揚州治，明清爲府，民國仍稱江都縣。

儀徵縣 漢廣陵江都二縣地。唐永淳元年，析江都置揚子縣，地爲揚子縣白沙鎮。宋元曰眞州，明洪武二年，改眞州爲儀眞縣，以揚子縣省入，清因之，（雍正元年改儀眞爲儀徵）民國稱儀徵縣。

六合縣 春秋楚棠邑地。漢置棠邑縣，晉改棠邑置尉氏縣，隋改尉氏曰六合。(以縣西南有六合山，六峯相接，故名)。

江浦縣 明析六合縣及孫和二州地，置江浦縣。

高郵縣 秦置郵亭，因名秦郵，本廣陵北境地。漢分置高郵縣，三國吳廢。晉太康元年復置，歷朝因之。明清改州，以縣省入；民國仍為高郵縣。

寶應縣 漢置平安縣，(東境為射陽縣地)蕭齊改置安宜縣，唐上元三年改曰寶應縣，以迄於今。

泰縣 戰國時楚海陽地。漢置海陵縣，唐武德三年，改縣曰吳陵，尋復曰海陵。南唐於縣置泰州，明清以來皆為州，民國改縣。

如皋縣 漢為廣陵海陵二縣地。晉義熙中析置如皋縣，隋唐仍省入海陵。五代南唐保大十年復置，迄今。

泰興縣 本海陵濟南鎮。南唐昇元三年，析海陵南界五鄉置泰興縣。宋乾德五年，徙治柴墟鎮，(今口岸)紹興中，又徙延令村。(今治)

靖江縣 唐五代以前屬海陵縣地。(名馬馭沙，在江中)。宋屬泰興縣地，元改屬江陰縣，明成化七年，析江陰置靖江縣。

興化縣 漢海陵縣地。五代楊吳析置興化縣，宋紹興間廢入海陵，(為昭陽鎮)尋復為縣。

東台縣 本泰州治海地，清乾隆三十二年析置。

南通縣 漢為扶海洲，地屬海陵縣。東晉為蒲壽縣地，隋開皇初省入海陵，五代南唐置靜海鎮，周昇平海軍，尋置通州；明省縣入州，清昇直隸州，民國改南通縣。

海門縣 漢海陵縣地，為東布洲。(一曰大安鎮，在海中)五代周置海門縣，元明被海水冲塌，屢經遷徙，清康熙時縣廢。乾隆間縣址又遷復，乃設海門為廳，民國改縣。

啓東縣 本崇明縣之外沙，為清乾嘉時所湧見，初分十餘沙，後聯而為一，面積大於內沙，(即今崇明縣境)北接海門縣界，民國十七年，析置啓東縣。

淮陰縣 秦置淮陰縣，兩漢晉仍其名，北齊更名懷恩縣，周又改名壽

張縣，隋大業初并入山陽縣，唐初復置，元又廢入山陽，另設清河縣，明清如之；民國置淮陰縣。

淮安縣 在秦為淮陰縣地。漢武帝元狩六年置射陽縣，(地兼有今寶應之半)東晉義熙置山陽郡，並於射陽境立山陽縣，宋紹定初易名淮安縣，元明清稱山陽縣，民國復稱淮安縣。

阜寧縣 清雍正九年分山陽東北馬邏，羊寨等地八十里，置阜寧縣。義長樂諸里四十五里置阜甯縣，治廟灣鎮。

鹽城縣 故海中洲，漢置鹽漬縣，晉義熙中更名鹽城，歷朝因之。由以上各縣建置和其地域分佈，吾人可以斷知蘇北地理發展，普遍係自西而東，所以各縣縣城十九都偏西界。(另有里程表，見拙著蘇北海岸變遷與今後整理建設問題：中國評論第六期)此決非設置時之最初形勢，而是陸地日漸離海和海岸東移之結果。周秦之際，廣陵、淮陰俱已湖海；由廣陵一地，發展為海陵，為如皋、泰興、南通、海門、興化、東台、而靖江、啓東二縣，雖由江沙之內附，亦陸地之漲接也。海陵進東八縣，皆海陵所析置，而海陵實廣陵東境地也。高郵在秦名秦郵，係廣陵之北境，與寶應(漢平安縣)皆西漢廣陵屬地。二地晚於廣陵，而早於海陵以東各縣，其實皆揚子江之積土也。

淮陰一地，在晚周即可考。秦時幅員遼闊，雖名一縣，實有今淮安及寶應之半，(寶應東七十里射陽鎮，即漢之故治，見寶應圖經)西漢已別立射陽縣，與彼時海上新洲名鹽漬者，(元和郡縣志卷六鹽城縣：本漢鹽漬縣，屬臨淮郡，洲長百六十里，在海中，有鹽亭百二十三所，歲資鹽四十五萬石。景文見通雅)分立為三縣，楚屬臨淮郡。其後山陽(即射陽，東晉易名，見上表)日益東漲，與鹽城接合，(據民國廿五年鹽城縣誌總敘考證，係在隋唐以前)雍正間，分二縣地置阜甯縣。其在寶應縣東，鹽城縣西，山陽縣東南，舊有射陽一湖，即古射陽也；周三百里，闊三十里，預五湖之數。考其地為海之遺境；自鹽城北接山陽，南接海陵後，其間停滯之水，故為射陽耳。(詳見拙著裏下河考)今射湖自明季以來，皆淮湖沙分注，半已淤成平陸，湖身之猶存者，名為馬家蕩；其支流入海之港，則被以湖名，其實關不過數丈也。(見乾隆府志及王永吉重浚射陽湖議)斯有關形勢之

變遷，附述於此。

山陽、阜甯，及寶應之一部份，與由海上附益之鹽漬，直接間接，皆與淮陰有關。其實皆長淮之積土也。

江淮間之民情風俗，土質氣候，物產生活，以及利害關係，無一不同也。即以水利水患而論，尤有共同休戚與共赴之政治目標。以前江淮分趨，黃（河）未北移，淮屬（指明清以來之府屬）所患，在黃淮倒灌；揚屬通屬所患，在江海泛濫。自咸豐開河流改造，淮水借運入江，江淮間關係尤形密切。蓋水道相連，其盈虛豐歉，均也。近日盛傳調整省制，議以淮揚設省，以導淮為主要目的，其論是也。

江蘇有自然地理分野，蘇南、蘇北，以江為界也；淮南淮北，以淮為界也。淮之北其地理佈置，人民風俗，不同於淮南，亦猶淮南之不同於江南也。淮陰扼淮控泗，形勢為江淮鎖鑰，其謂「南船北馬，到此分疆」；過此而北，則有秋高風緊之莽蒼氣概。故宜沿淮隴至舊黃河口以南劃一政治區域，即上述之十九縣是也。

增改省區，加強政治，發展效率，張院長宣稱係行憲後第一件要事，故為篤論；茲所欲言，則縣區之調整是也。吾嘗謂中國二千年來之政治，一縣級體系之政治也；國之興衰，政之理亂，民之向背，係焉。何也？民為邦本，本因邦而治，縣級為最基本單位也。舊時立縣，向重沿革，而於行政、經濟、文化，及生產狀況，略焉。地區不均，犬牙相錯，邊遠難於控制，寇盜如毛，強豪盤起；縣長為親民之官，東野鄙民，有不知姓氏者焉。其何足以為政乎哉？其何足以為理乎哉？再自蘇北各縣而論：地方遼闊，縣治距轄境最遠者，每不下一二百里。如：

- 漣水縣 南距阜甯界一百二十里，東北至海一百九十里；
- 泰縣 東距東台縣界一百二十里；
- 阜甯縣 東南距鹽城縣界一百五十里；東北距漣水縣界（舊黃河口）一百六十里；
- 鹽城縣 西北至淮安縣界一百四十里；
- 興化縣 東距東台縣界一百二十里；
- 東台縣 西距泰縣界一百四十里；東北距海一百四十里；

如阜縣 東至海一百三十里；

縣與縣間相距最遠者每達二百里以上。（以上多根據乾隆大清一統志）太平御覽（卷一百五十七）云：

縣萬戶以上為令，則子國也，千戶為長，則男國也；今人呼縣為百里，子男本方百里也。故言今之百里，古之諸侯。

今蘇北普通一縣，實際已不啻古之大國。聞淮上歸客云：阜甯一縣之面積，約大於江南川沙縣五十三倍，而東台，如皋僅次之。鹽城在明季，縣東一里，（石壁海口）已臨大海；三百年中城東益漲百餘里，何止舊縣之一倍？緣各縣所轄太廣，其貽於政治之影響亦太壞。城鄉阻隔，商旅不便，一也；曠野鄙遠，政令難週；下情無以上達，二也；文化落後，相率無救，三也；生產低劣，農業不興，四也；民生維艱，鹽戶灶丁，苦非人狀，竟無法以謀改良，五也；港口河道偶疎防範，匪輒抵隙以入，六也。此六者蘇北心腹之患，而全國之類似情形者，尚不知幾何也？故行憲後繼續劃分省界後之第二件要事，當為調整縣界可知。蓋省之與縣，祇有範圍之大小，而無性質之特殊；自一方面言之：縣為省之縮影，縣之利病，即省之利病；自他方面言之：省為縣之放大，省之措施，即縣之措施，故二者又為一事。古喻云：雖患在指，其實一身病也。論中國之政治，捨從單位治體着手，顧有他哉？

此外整理縣界，必照顧到理論和實際。理論者何？所懸政治之目標，使設置後循照一致之途徑，達到預期之效果；是則應相度地方情勢妥為佈置，俾得心應手有條不紊。實際者何？目前所處環境，和交通設置，在劃縣時不能距離事實太遠，俾減少無謂之糾紛，及人力物力之供應。故曰：凡事豫則立，不豫則廢，事先有方針計劃，臨時則應付裕如，又 國父所謂「知難而後行」也。

蘇北既有如前所云：地理之畸形發展，故需要整理尤為迫切；至今往往猶有千年以上之舊縣，未加析置。如皋和漣小即其例也。漣水為明之安東，漢晉之襄賁淮浦，自古淮水入海之地，東北距離日遠，形勢尖銳突出，至漣河口不下二百里，回顧舊縣，仍偪處西南一角；而如皋東北境尤為廣闊。鄙意：陳家港設立一縣，劃阜甯舊黃河北

，連水雲梯調以下並包括灌漑之澆水口，成一縣級單位，對於控制海口，發展鹽業（舊有濟南公司鹽場，範圍甚大，直接與上海通運）和開墾荒地，必有利用厚生之效。

海安設立一縣，是處四通八達，歷史上久為重鎮，在一千五百年前已經立縣，（南朝宋置海安縣，齊省）數次築城，舊蹟屢興，其險要可知。劃泰縣東鄉，如阜東北，東台東南鄉以歸之，仍為濱海大縣。

介此二者之間，大中集應設立一縣。此地商業繁盛，為附近稻米之集散地；近二十年來南通張氏設大豐公司於此，購地墾植，有棉田數十萬畝，形成蘇北棉業中心；宜劃東台北鄉和鹽城東南境歸之，於經濟上必有重大發展。

以上位於沿海，皆顯而易見，較內地之區，區域廣泛，湖蕩變化，應請專家，仔細踏勘研究，付諸實行。大抵準之古制，大縣不過百里，中縣七八十里，小縣四五十里；縣之地點，最適宜於全境中央，四鄉征賦，道里均也。若形勢所在，輪蹄輻湊，亦無存刻舟之見。

改善行政公文芻議

成錫祥

當前中國的問題在行政，國內已有不少專家，公開的討論過。平心而論，我國行政上實在有許多缺點，以致造成今日政令廢弛的局面。推其原因，雖不止一端，然概結所在，實因於政令不能貫徹，若謀改革之道，我們固然要保障公教人員生活，使能安心工作；同時更要貫徹政令，切實加強行政效率。所謂改善行政公文，即是貫徹政令的先決條件。

本文的敘述分兩點：一是公文本身的改進，二是行文手續的改善

甲，公文本身的改進

我國公文，向無體制，民國以來，始有程式。時至今日，公文為傳達政令的工具，效用既廣，價值愈益重大。所以他的體制，愈有研究必要。難者或謂：我國在專制時代，上行文有「奏」「議」「疏」

昔者嘗怪以蘇北以一等膏腴及江南財富之區，何以禹貢揚州，厥田惟下下，（第九等）厥賦下上上錯，（第七等，雜出第六）遠較膏，冀為不如；豈古今地氣有殊耶？諸家解說不一，有謂南方水淺土薄，不如北方之厚；有謂北方多種黍稷雜糧，雖水潦旱乾而各有所收，塗泥之地，其田獨宜稻不利他種，故為最下。（以上見宋傅寅禹貢說斷及清胡渭禹貢錐指引文）諸說不得其實。塗泥固可為沃壤，稷黍又焉勝稻米？唯一原因：古無東隄之方，江、海、湖、此而為一，鹹潮內灌，傷禾敗稼，此揚州田賦所以最差也。然則季承（唐人，築捍海堰，後范仲淹因以築隄；防鹹水傷禾，淡水傷鹽；今通稱范公隄）范仲淹諸人，功豈在禹下哉？

今距范隄興築，殆將千年，隄東新漲地區日廣，已不復能為捍海之用，應於渤海防江南海塘之設，以固永久。偶稽在籍，所載：海不隄潰，萬文崩裂，沖毀廬舍，漂溺人畜之事實，屢見不詳，誠不能不怵然矣！故導隄與隄興築荒就熟，為蘇北兩件大事。因論建置及之。

「劄」「章」「表」「策」……，下行文有「詔」「令」「制」「詰」「敕」「戒」「檄」「符」……，平行文有「關」「牒」「咨」「移」等等，名目繁多，體制不一；民國肇建，已將此類繁文，隨專制政治一掃而空，公文漸趨簡化，於是明定用途，劃為九類。（即令，訓令，指令，佈告，任命狀，批，咨，公函，呈等）何必多所更張，又須改革？殊不知政治是進化的，公文自然也是進化的，當中央明令頒行簡化辦法，各級機構的組織與人事日趨緊縮的今日，現行公文，自有改進的必要。謹就管見所及，分述如下：

一、劃一公文體裁 現行公文體裁，見於程式的，雖然只有九類，但實際運用時，還不止此數。如佈告之外有「公告」「通告」；呈文之外有「簽呈」「報告」，公函之外有「通知」，名雖不同，作用則一，應該決定取捨，以資劃一，此外尚有一種用最廣體裁新穎的公文，即是所謂「代電」。其使用手續甚為簡單，無論上下平行都可

通用。我以為代電與呈、令、函等公文，二者只可擇一而從，決不可以並行不悖。論情衡理，還是用代電較為簡化而適合。論者或以為代電可以表示公文的緊急，藉以提高承辦人員的警覺性，而不致積壓。與其他公文相輔而行，以示公文的緩急。殊不知公文緩急應中文代於明限期，而不必以不同的文體來區別。此其一。倘藉此以提高承辦人員的警覺性，則久而久之，呈令函等普通公文，其價值將日漸見減低，以至於失去作用，又豈是革新公文的本旨？此其二。總之，無論在時間上作用上，二者均無並存的顯著理由，所以我認為既革新公文，不妨將現有公文一律取消，改用代電，以資劃一簡化，而便通行。

二、文字力求通俗 公文本為傳達政令的工具，自應求其通俗，以期普遍深入民間，尤其是佈告，更應該明白大衆化，必要時還得用白話文，方可獲得民衆了解，藉便政令的推行。可是有許多機關發表文告，往往照抄原文，連用多少公體上的術語，截圖搜稿時的便利，不顧民衆的胃腸，結果民衆對於本義尚未明瞭，政令能否推行，更可想而知了。

三、敘述力求簡明 現行公文最大的通病，是連續引用無謂的套語，牽轉公文，往往照抄原文，不加刪節。以致「案奉……內開」「等因……奉此」「合亟令仰……為要」等，有時竟用到七八次多至十數次以上，實屬無謂之至！其結果非但浪費紙張，筆墨時間而且承辦人員和民衆閱覽時，往往擱得頭昏腦脹，反不能明確的認清本旨，對於行政效率，大受影響。前此，中央曾有劃一公文程式的頒佈，和簡化公文的命令，可惜未能切實執行。我看今後要革新公文，必先要敘述簡化。撰稿時遇有層轉的公文，可用「層奉」「轉奉」等字面來敘述，而將中間承轉的機關名稱和文號，略去不書。又如來文冗長的，應該節取大意。這樣，一方面可以節省物力，和書記們抄寫的時間，一方面又可以集中閱者的注意力，而不致索然寡味，對於加強行政效率實有很大的裨益。

四、革除腐詞爛調 公文中又有許多腐詞爛調，如「致干咎戾」「着毋庸議」「決不寬貸」「勿謂言之不預也」上行文中更有「竊

奉」「伏乞」「伏維」等，或係因襲封建遺毒，或係習慣未能改革。此外還有許多意思猜疑的字面，如「即便辦理」「相機進行」「事或有因」「似難認為有據」等，意義含混，模稜兩可，而一般無聊公務員，即在此種猜疑字面下，操縱公文，影響所及，實非淺鮮，故應予以剔除糾正。

乙、行文 續的改善

我國行政，向來只注意公文的行使。上下機關，公牘往還，幾經轉飭呈報，就算了事。至於工作成效如何？所報是否確實？未聞澈底加以研究。而以公文傳達的遲速，決定部屬的獎懲黜陟；所謂行政三聯制「計劃」「考核」，其精神所繫，全憑一紙公文，無怪外人譏笑我們是公文政治。雖然如此，但公文是傳達政令的工具，是推行政令的紀錄，其價值却亦未可厚非。不過，公文效率要替實，政令傳達要迅速，能做到迅速確實，政令方能貫徹，行政可日有進展。所以行文手續非簡化不可。

關於行文手續的簡化問題，尙少有人提及；作者就親感所得，認為現在行文手續尙有下列數點有待改善。

一、打破推的觀念 我國行文的系統，向由中央按級轉飭到鄉鎮，須經過十餘級之多。本來中央可以辦竣的，却要推到省；省可以辦竣的，却要推縣；縣可以辦竣的，却要推到鄉鎮。到了鄉鎮，無可再推，便做了政令的實行者。嚴格的說來，省、廳、專署、縣區等，都只做了公文承轉的工作。但是，行政院分十四部，省設四廳，縣置三科，組織嚴密，自可分類執掌，而鄉鎮公所僅五六人，却偏要兼做到保甲、經濟、教育、建設、兵役、禁烟、衛生、合作、治安、……等行政各部門的工作。倘若是在綏靖區，更要以全力集中自衛。雖說其工作的區域僅限於一鄉鎮，但其業務範圍的龐大複雜，實可驚人！倘事事必須鄉鎮主持，以現有鄉鎮公所的人才和員額，實不足以當此。以致遇事敷衍，捏詞搪塞，中國政令不能貫徹，此實為其主因。我覺得政令的執行，應該劃分事權，中央、省縣、鄉鎮，均應明定事業範圍，按期責效，不准推諉，俾能加強效率，簡化手續，省却無數轉

飭的公文。

二、政令不能過嚴 政府頒布行政令，或編訂施政綱要，宜乎寬嚴得當，繁簡適宜，可是現在有些政令，儼如詳細方案，條分縷析，雖細微之處，都作硬性規定。譬如辦理戶政，連門牌大小格式張貼位置都要遵照規定；又如表冊，連長寬度都不能訛錯分毫；至如政令推行進程，何月作何事，何日作何事，更不容有通密餘地，殊嫌失之過繁。而執行機關，因規定太嚴，無權稍有變動。倘因情形特殊，未能及時舉辦；或因奉文之日，限期已過；或因奉頒辦法，不適合當地環境，便爾無法辦理，為避免上峯譴責，只好虛偽其詞，敷衍了事。請問下屬機關終日在戰戰兢兢做捏詞誑報的工作，那有行政效率可言？即欲稍事變通，亦必一字一句之微，都要先行呈請核准，經年累月，廢時失事。試看解釋政令，往往彙集成冊，其中不知浪費多少物力，延誤多少時間？總之，法令如毛，即等於無法；限制過嚴，即不能澈底。且各地情形不同，政令責能因地制宜，政府只要規定目標，限期責成，限度不妨稍寬，俾給予從容處理的機會，一至限期，就要完成，決不寬延，以明政府的威信。至於如何推行，政府只能作原則上的確定，其詳細辦法，仍由執行機關酌當地的情形，權宜處理，只要不違背法令，都應授予處理政務的全權。如此，方能因地制宜，不受牽制，而上述轉轉請示和捏詞浮報諸弊端，自可同時革除了。

三、發令利用報章 我國現行政令的頒佈，一向是按照行政系統，逐級層轉，由國民政府到人民，論階級多至十數級，論時間多至幾個月。倘是有時間性的案件，等到轉達到人民，早已明日黃花，失去作用。我以為這類各地共通性的公文，除了軍事上機密文件外，都可以儘量利用規定的報章，或公報發表，或利用電台廣播，對於所屬機關不再行文，既省物力，又能迅速傳達。

四、避免命令重疊 近因駢枝機構甚多，而且事權未能劃一，往往同一命令，竟會重疊的雪片飛來，這種現象，以縣政府為最多。因為省、廳、專署、綏靖公署、綏靖司令部、駐軍等，都可以直接對縣政府行文，一個通令，幾經轉飭，就會集中到縣政府來，實在重疊得可笑。解決的辦法，一面要劃一事權，一面要實行上條所述利用報章公報發佈命令的辦法，這種弊端，就可免除。至於駢枝機構如何裁減

，非本文範圍，茲不贅。

五、改善公文處理 前面說過，一件公文經過中央省縣等十幾道的承轉，已需相當時日。倘承轉的機關，處理敏捷，還不致有重大貽誤，可是現在一般行政機關，處理公文，要經過收文，送閱，擬辦，核辦，撰稿，核稿，覆稿，判行，繕寫，校對，蓋印，封發轉檔等手續，此外尚有時需要會稿，會核，飭查，簽復，或遇重要公文，在層層核稿以後，還要等候主管長官核示，往往一句半月，尙未辦出。如果需要呈請上級機關核示，或轉飭下級機關查復，那更要動輒數月。這還是循着正軌，若有故意留難，藉詞延宕，或則吹毛求疵，妄事挑剔，或則案情較繁，不能即時處理，均以一拖了之，在現行體制下，假使要辦一次全國性的總調查，經過接級承轉，自始至終，至少需一年以上，多的竟至數年。等到辦竣，則又事過境遷，不勝今昔之感了！譬如辦理銓敘，有聲請銓敘經過一年以上的時間，尙未奉委的，如此遲緩，那有行政效率可言？思之至為痛心！改革之道，一面我要簡請全國的公務員，尤其是主管人員，對於公文要迅速處理，切不能無謂的羈延，摧殘行政效率！一面對於現行處理公文手續，提供下列幾點意見：（一）收文時除重要文件逕送主管長官或秘書核閱外，其餘普通公文，直接交科；遇有緊急性的並應隨時提送。（二）擬辦時，除有重要性的須送主管長官核辦外，餘可發交辦稿，簽稿並進。（三）核稿只須一次。有時間性的重要公文，可逕送主管長官批閱；其餘次要的公文，只要科長或秘書核閱後，即行送繕。（四）處理簿冊不宜過多，除總收發文簿外，其餘科收發，及擬稿、核稿、判行、繕校、蓋印等，均須合併為一本簿冊。（五）遇有會核文件，應定期舉行會報處理。（六）書記須經考試，擇其能力強者充任，員額應以工作繁簡而定。（七）處理公文，力求迅速，撰文，繕寫，均不得超過兩天以上，擬批，核稿，監印，收發，均應隨時處理，不得超過當日。此外如力求節短篇幅，以省時間；嚴切貫徹命令，不要接二連三的催報，都是促成行文迅速的因素。

以上所述，不過就個人觀感所及，略書梗概。管中窺貌，難觀全規，尙希國人予以商榷改正，倘因而促成行政公文的改善，達到加強效率的成果，則當前中國行政上的困難問題，也就不難解決了。

從殖民之反時代性說到移民之合理化

林禮

人類進化，在各個民族間，其文化之形成，由於其演變之迅速與遲緩，程度各有差異，遂釀成較文明之民族，征服野蠻之民族，或開化較後之民族，被壓迫於較有理智的民族，而殖民於其所征服或管轄下之領域，掌握其政治經濟大權，搜刮其所有之切物資，且據之以為傾銷本國剩餘商品之場所，此是霸道主義之遺毒，絕非王道主義提倡民族平等所應出爾者。世界上任何民族之責任，文野之程度，各有先後進步之不同，新興後起和衰老落伍，自有等差，宛若家庭間之有父子兄弟，各有階級地位之別，不能有所輕重，應各守身份，以禮相待，就使子弟一時不免有思想幼稚，行為不檢之過錯，然而為父兄者，應加以糾正扶植，使之成人，此乃長輩應有之份內事，亦責無旁貸者也。誠如所言，則今日之殖民國家，自應放棄其殖民政策，從速改弦更張，進而作輔導扶助弱小民族，以建立新時代自主的國家，方不致仍入違反居族平等的原則，重蹈反背時代潮流的覆轍，甘冒人類的罪戾。

且由於殖民的發展，更易誘致奪取殖民地的戰爭，第一次世界大戰之導引，幾全屬於此種典型，這是殖民政策所收獲必然的結果。就是第二次世界大戰爆發，亦莫不由於軸心國家所引誘而演出；因此殖民是違反民族平等及威脅世界和平，招致戰禍的主要因素，有殖民政策一日不放棄，則世界上週期性之戰爭，絕難避免，只有繼續不斷的出現，必至人類盡滅而後止。殖民已為現時代所廢棄，那末為着各個國家民族前途的調協進步，當一本民族互助平等的原則，更求合理化的使各民族得所生存，就得另闢出路了。

基於各民族平等原則之下，正視世界，不啻為「四海一家」的天

下，彼此在所議定平等互惠的原則下往來移民，實具有放任其自由發展之理論為其根據。大要項目，約可分述如次：

- 一、居住自由 居住自由，乃屬基本民權之一，國內如此，已屬當然。即國外移居，亦莫不皆然，惟此種自由，並非漫無限制，實則仍受本國法律或移居各該國法律條例所管束，以備查詢，絕無妨礙人民自由，國家為保障人民生命財產安全，因無國內外之分別，故在居住自由之移民，必須經過履行人口移出遷入登記手續，或因本國政府

發給護照，以資保護，並藉明其動向，俟抵遷移住地後，復須至各該地政府，或本國駐外使領館報到；倘發現其有非法行動，如妨礙衛生或有辱國體之類，當非居住自由之所能許可者。若在合法之居住自由的允許內，則國內各地，乃至國際間之移民，自是不能禁止的。

- 二、國際往來 國際上之往來，除旅行家遊歷之外，尚有互派使節，如大使公使，領事及其隨從人員等之往來，此殆所謂「禮尚往來」之舉措，仰亦保護在居住自由之條款下，使本國移外僑民之合法權益不致有所損失也。

- 三、溝通文化 學術研究，愈相互交換，溝通內外，而精益求精，切磋琢磨，攻錯砥礪，有賴他山，其義在此。苟一切學術之研究，惟基於世界各民族一律平等的原則，并為全人類謀最大幸福作出貢獻，則世界文化之互相溝通，彼此交流，誠屬事所必要。是則國際間學者，往來講學，專門人員之調查考察，留學生之彼此交換選派，勢必踵趾相接，至無限量也。

- 四、國際貿易 商品中不論其為農產品或工業品，有由於氣候不同，出產有「此有彼無」者，縱或有之，則或所獲同質之產品，因其所費成本特多。又有由於民族間技術專長之不同，其出產品所費製造成本互有高下者，苟能各盡其能，發揮其最大效率，則彼此間均可以最低勞費，獲得最高限度之產量，藉資滿足人類無窮之慾望，以提高其生活水準，是誠裨益世界，有助人類不淺者，國際分工既成，則各項產品，可以溝通有無，緩急供求之適應，乃顯有國際貿易矣。國際貿易，則航海事業暢，商埠銀行，當必勃然而起，於是國際商貨繁，世界交通廣，移民往來，自是隨之而日增矣。

基於以上推論各點，預測將來國際間移民之趨勢，將必在合理化平等互惠的原則之下，一任其自由發展，使人類進化，本於自然，不加阻遏，以臻於至極，俾遂其所能所欲，而相須為用，人我既無於域，來去亦於遠近彼此之分，物質已達最精，心靈也可合契，誠可謂已造「民胞物與」之境域，移民又安用有所牽制？理念來茲當非虛幻。蓋不如此不足以言民族平等，亦無以進世界於大同也。

本期作者介紹

景昌極 國立安徽大學教授
 楊鎔緯 經濟部專門委員
 劉漢宗 農林部科長
 朱廣福 國立中央圖書館編輯
 林禮用 國立第一僑民師範學校
 成錫祥 讀者投稿

本刊第四期目錄

社評
 民主主義在那裏
 專論
 刷新地方政治與開放地方政權
 如此普選
 東北與四川
 中國文章之菁筆選與歷卷作
 略論文字形體之變遷
 譯述
 一個推動民主的力量
 隨筆
 六一軒隨筆
 徐漢豪
 丁作韶
 蘇生
 景昌極
 金祖同
 許啓徵
 正之

本刊第五期目錄

社評
 請先從憲法做起
 專論
 政法改革芻議
 美國對日管制政策
 中國特產產銷之研究
 哲學的大賤賣與新估價
 略論文字形體之變遷
 時論選輯
 行憲定國論
 援助與自助
 隨筆
 六一軒隨筆
 方景仁
 許啓徵
 嚴青萍
 景昌極
 金祖同
 曾琦
 胡適
 正之

本刊第六期目錄

社評
 民主第一課的教訓
 專論
 看大選，論民主
 低調物價對策
 改革幣制之研究
 蘇北海岸變遷與今後整理建設問題
 選舉要目
 徐己耘人天下為公最後勝利
 皆大歡喜陰盛陽衰一夕數驚
 林不苦行者娘子軍賣棺材
 密票飛票玩票包票
 車票麵票選票災選
 隨筆
 六一軒隨筆
 劉漢宗
 齊植琳
 陳政均
 朱廣福
 編輯室
 正之

六一軒隨筆(六)

正之

五萬大鈔絕不發行

在大鈔發行之前，謠言盛興，財政當局為安定人心起見，曾一再闢謠，聲明五萬大鈔絕不發行，且謂絕無發行五萬大鈔之準備。乃開論之語音猶在，聲明之墨迹未乾，而大鈔竟發行矣。一千、二千、五千之儲金，集體出籠，蔚為大觀！說者或謂財政當局不顧信用，未免有損政府之威信。

其實當局用心之細，出語之慎，遠非粗知淺見者所能領略。予不觀乎聲明之原文乎？一則曰：「五萬大鈔絕不發行」。再則曰：「絕無發行五萬大鈔之準備」。所指皆「五萬大鈔」也。今所發行者乃一千二千五千之儲金，折合法幣，亦祇「二萬」「四萬」「十萬」之數，「五萬」不與焉！然則信用何會不顧？威信何嘗稍損？某報會以當局開話技巧之精，嘆為觀止，余有同感。

有以商會，銀錢業，及所謂經濟專家等之三請發行大鈔為多事者，殊不知此亦「技巧」之一耳，當局用之屢矣，何足為異！且請求之文，甫見報載，而大鈔即已宣布發行，有史以來，從未見俯順輿情，如此其甚！亦難怪諺者謂為富於戲劇性焉！「戲劇性」云云，殆運用「技巧」之尤者也！

我國萬事落後，技巧獨精，而尤以聲明宣言之類，更屬妙到毫顛，引人入勝，初不備「五萬大鈔」一語而已，祇以民生凋弊，於斯為極，今方收拾人心之不遑，終不宜專以「技巧」尚耳。

請勿漲價

大鈔發行之日，上海市當局曾召集商會及有關人士說明發行之必要，並一再呼籲「請勿漲價」。

中國評論

物價之漲，是否由於大鈔發行，或大鈔發行以後，物價是否必漲，吾人皆不必遽加斷語。然既於發行之前，以「勿漲」為請，則其漲似已有相關之可能，而當局亦已預料其有必然之趨勢矣！蓋有「必漲」之預知，存「不漲」之希望，方始產生「勿漲」之請求也。

物價從未聞因「請」而「漲」，自亦未必能因「請」而「勿漲」，當局明知其「未必」而仍「請」，其用心之苦，可以想見！不意消息傳來，大鈔發行之次日，郵電實行加價，且一加而至三倍以上。商民尚未及漲，官方捷足先登，輿論焉得不譁！

以職權言，交通財政，固屬各有專司。然在人民，則皆認為整個政府之措施也。大鈔之發行，出自政府，郵電加價之命令，出自政府，即「請勿漲價」，亦莫非出自政府也。今一面籲請商人勿漲，一面又實行自漲，實未審何以自圓其說！

或曰：新鈔發行，須注意把握時機；郵電加價，則必經規定手續。一則費乎迅捷，一則尚須層轉。加價之實行，雖在發鈔之後，而加價之決定，則遠在發鈔以前，祇以輾轉需時，遂不免適逢其會耳。雖持之有故，然加重負擔，及增發通貨，皆為政府之重要措施，尤宜未雨綢繆，通盤籌劃；今於「請勿漲價」聲中，領導上漲，究難免舉措不當，庸人自擾之譏也。

震怒與不滿

京市公共汽車於十二月二十六日擅自漲價，市政府震怒，市參議會不滿。俱見報載。

「震怒」之理由為：公共汽車既係公用事業，應先經呈准，再行漲價，並應在行政院核准公文到達以後，始能實行。今尚未奉准，即行擅自加價。認為車商之行爲，違背政府命令。

農林部病蟲藥械製造實驗廠

出品一覽

藥劑部份	機 部份	副產品部份
魚砒硫老波二綠綠綠魚中碌礮塗	單雙噴噴皮手噴	絲防去采太示絲榮朱
二十十十藤農	管管	雀
爾三子字	噴噴粉導噴特	光紗
藤酸酸鼠	霧霧	光雨泡軟古光
多投投乳	霧霧	肥牛
多蟲化蚊乳酸	器器槍管管器	油劑劑劑油油皂油精
粉鉛銅藥粉液粉劑香劑鈣劑銅膠		

上海總廠：

上海江漢路五三五號

南京供應站：

南京孝陵街中央農業實驗所內

中國評論月刊 第七期

中華民國三十七年一月十日出版

定價 國幣 伍千元

發行人 徐漢豪

主編人 陳止一

社址 南京上海路四十號

電話：二三八一一

印刷者 新中國印刷廠

南京中山路六〇六號

廣告刊例

地 位	全 面	半 面	四分之一
封面裏頁及封底	壹百五十萬元	八十萬元	四十五萬元
封底裏頁	壹百二十萬元	六十五萬元	四十萬元
普通	壹百萬元	五十五萬元	三十萬元

訂閱辦法

訂閱本刊，先付伍萬元，照定價八折計算，按期照寄，寄完通知續訂。一次訂閱十份以上者，七折。五十份以上者六折。郵費照章扣算。

中國蠶絲公司

業務一覽

一. 輔導民營業務

- | | | | | |
|-----------|---|---------|---|----|
| 1. 輔導技術改進 | } | 育苗 | ★ | 栽桑 |
| 2. 輔導業務經營 | | 養蠶 | ★ | 製絲 |
| 3. 輔導金融調劑 | | 乾繭 | ★ | 製種 |
| | | 絹紡 | ★ | 絲織 |
| | | 國內外蠶絲貿易 | | |

二. 實驗示範業務

- | | |
|------------|----------|
| 1. 示範苗圃 | 5. 實驗製絲廠 |
| 2. 示範桑園 | 6. 實驗絹紡廠 |
| 3. 實驗蠶桑場 | 7. 實驗絲織廠 |
| 4. 實驗育蠶指導所 | 8. 蠶絲研究所 |

總公司地址：上海中山東一路十七號五樓 電話：一九二五八 一五九一五

常燕生著

生物史觀淺說

全一冊 二萬元

中國人文研究出版社

平寄免收郵費

掛號加一千五百元

航空加四千元

大書局總經理

上海(27)愚園路一〇五〇弄二十號

電話二二七一九

本刊啓事

通來紙價飛漲，印工亦鉅，不得已將本刊訂價及廣告刊例重行調整，（詳見封底裏頁）至希諒察是幸

中國評論社啟